



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020).

<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	<b>ALFONSO SARMIENTO CASTRO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>RADICACION</b>	25000-23-15-000-2020-01769-00
<b>ASUNTO</b>	DECRETO 37 DE 2 DE MAYO DE 2020
<b>AUTORIDAD</b>	MUNICIPIO DE PACHO

### AVOCA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se pronuncia el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad del decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Pacho, Departamento de Cundinamarca, conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

#### I. ANTECEDENTES

- El 2 de mayo de 2020, el alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca expidió el Decreto No. 37, *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca”*

- El pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa sobre COVID-19, anunció que el brote del virus se consideraba una pandemia ante *“los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción”*<sup>1</sup>.

- Atendiendo lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, la cual declaró «la emergencia sanitaria

---

<sup>1</sup> Información disponible en sitio web: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Además, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

- Mediante **Decreto Legislativo 417** del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19<sup>2</sup>.

- Igualmente, por Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, y Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población en el territorio nacional, y a los gobernadores y alcaldes tomar las medidas necesarias para su cumplimiento, entre otros.<sup>3</sup>

- Seguidamente, el presidente de la Republica, junto con los ministros encargados, entre otros, expidió el **Decreto Legislativo 569** de 15 de abril de 2020, a través del cual Adoptó las *“medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”*; y el **Decreto Legislativo 575** de 15 de abril de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”*.<sup>4</sup>

- Por acta individual de reparto del 15 de mayo del año en curso, se asignó al Despacho del magistrado ponente el asunto de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES

- El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato

---

<sup>2</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

<sup>3</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20457%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20531%20DEL%2008%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

<sup>4</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20569%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf> y

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20575%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Asimismo, ordenó a las autoridades competentes enviar a la autoridad judicial respectiva los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos del Gobierno Nacional que desarrollen el estado de emergencia declarado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para cumplimiento del control. En caso de no efectuarse el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

-. El artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales, departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal con jurisdicción en el lugar de su expedición.

En relación con la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad, lo siguiente:

*“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.”<sup>5</sup>*

Significa lo anterior, que la procedencia del control inmediato de legalidad por esta Corporación requiere la existencia de un acto administrativo de carácter general y abstracto, emitido por el Gobernador de Cundinamarca o alguna autoridad del orden municipal o departamental, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción. En el evento contrario, esto es, de no acreditarse la existencia concomitante de estos presupuestos, el acto quedará exceptuado de control jurisdiccional bajo la égida del medio de control previsto en el artículo 136 del

---

<sup>5</sup> La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del 26 de septiembre 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

CPACA, circunstancia que no obstruye su examen a la luz de los demás medios de control de la acción contencioso administrativa.

Ahora bien, un primer análisis meramente formal del Decreto 37 del 2 de mayo de 2020; en tanto que su examen de fondo, si fuera procedente, lo efectuará la Sala Plena; permite al Despacho formular las siguientes conclusiones:

- El decreto fue emitido por el alcalde de Pacho, Cundinamarca, como jefe de la administración local y representante legal, invocando el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas por los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, los numerales 1,2 y 3 del artículo 38 de la Ley 1421 de 1993, el inciso segundo del párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 1769 de 2002, y el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016.
- En los considerandos del acto administrativo se destacaron las disposiciones normativas como: Ley 769 de 2002 Código Nacional de Transito, Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley 136 de 1994, que unifica los criterios y principios para la regulación y reglamentación del transporte público.
- Así mismo, en las consideraciones del acto se resaltó que el Ministerio de Salud y protección Social por Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- Igualmente, que mediante Decreto 137 de 2020 expedido por la Gobernación de Cundinamarca se declaró la alerta amarilla en todo el departamento. Que mediante decretos 20, 23, 25, 27, 29 y 32 el alcalde de Pacho ha impartido medidas de acción tomadas en los Decretos 457 y 531 de 2020, respecto del aislamiento preventivo, implementó el pico y placa para vehículos particulares y pico y género, estableció horarios para acudir a los Establecimientos de comercio de primera necesidad, para la prevención y protección del municipio en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19.
- A su vez, resaltó los Decretos expedidos por el Gobierno nacional 412, 457, 418, 531 y 593, los cuales han impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público; entre ellas, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el

territorio nacional prorrogadas por el último decreto mencionado: hasta el próximo 11 de mayo de 2020.

- También, el acto, aunque omite hacerlo en su encabezado invoca en su considerandos los decretos legislativos expedidos por el presidente de la república y su gabinete de ministros: **417** del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, **491** del 28 de marzo de 2020 a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades, **569** del 15 de abril de 2020 el cual adopta medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, y **575** del 15 de abril de 2020 a mediante el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia.

- Del mismo modo, el Decreto municipal analizado, tiene en cuenta la Resolución 26203640001245 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte estableció: *"durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, (...) concédase permiso especial y transitorio a las empresas habilitadas en las modalidades de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y/o especial del radio nacional, para ser autorizadas por las autoridades de transporte competentes con fines de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros y /o transporte masivo de pasajeros en el radio de acción municipal, distrital y /o metropolitano. "*

- Así las cosas, el decreto objeto de control señaló expresamente, *"tendiendo los lineamientos dispuestos por los diferentes entes rectores y como quiera que se hace necesario satisfacer la demanda de los usuarios de los medios de transporte masivo, en observancia a las nuevas dinámicas de movilidad establecidas por el Gobierno Nacional y entes territoriales, con ocasión a la Declaratoria de emergencia sanitaria, se deberán garantizar tantas opciones de movilidad de tal manera que se minimice el número de usuarios en cada medio de transporte, encontrándose necesario en aras de mitigar la propagación del COVID 19, la adopción de medidas transitorias dispuesta en la resolución No. 20203040001245 del 24 de abril de 2020 (...)."*

- El acto resolvió, con base en las medidas adoptadas respecto de la prestación del servicio público de transporte:

*“ARTÍCULO 1: AUTORIZAR TRANSITORIAMENTE, para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor Colectivo de Pasajeros conforme lo dispone el artículo 1 de la resolución 2020304001245 de fecha 24 de abril del 2020 a las siguientes empresas de transporte:*

- CONTRANSPACHO, (...)*
- EJECUTRANS (...)*

*Parágrafo 1. Una vez superada las condiciones que generan la adopción de la presente medida, esta autorización cesara su vigencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la resolución 2020304001245 de fecha 24 de abril del año 2020.*

*(...)*

*ARTICULO SEGUNDO: ADOPTAR TEMPORALEMENTE LA REDUCCION frecuencias para el servicio público de transporte terrestre automotor Colectivo de Pasajeros, para las empresas CONTRANSPACHO, identificada con NIT 860.514.026 y TRANSDIPACHO, identificada con NIT 800215148, en las siguientes rutas y recorridos (...)*

*(...)*

*ARTICULO TERCERO: Las empresas COOTRANSPACHO, TRANSDIPACHO, EJECUTRANS, prestadoras del servicio público colectivo de pasajeros en la jurisdicción del municipio de Pacho Cundinamarca, deberán presentar ante la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, protocolo de bioseguridad adoptado que contenga las medidas necesarias para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de contagio por Coronavirus COVID-19.*

*Dado lo anterior, las estrategias presentadas para el control y mitigación del riesgo de contagio COVID-19 serán de aplicación permanente durante el término que establezca el Gobierno Nacional de ahí que, conductores, personal administrativo y comunidad general; prestarán y accederán al servicio teniendo en cuenta los siguientes lineamientos: (...)*

*ARTÍCULO CUARTO: Las tarifas que se generen por los servicios de transporte público colectivo de pasajeros serán las establecidas en resolución 164 de fecha 30 de abril del año 2020.*

*ARTICULO QUINTO: Las empresas de transporte publico terrestre automotor en modalidad colectiva deberán tener afiliado a los conductores a seguridad social, el incumpliendo de esta medida será sancionado conforme la ley.*

*ARTICULO SEXTO: Durante el aislamiento preventivo decretado por el Gobierno Nacional la operación del servicio público de pasajeros en modalidad colectiva, se dará para el transporte de personas o bienes que se encuentre dentro de las excepciones prevista en Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 y las demás que con posterioridad se dispongan. (...).”*

Por ende, para esta Corporación el control inmediato de legalidad del Decreto 37 de 2 de mayo de 2020 resulta viable y oficioso, en tanto, debe ejercerse sobre un acto administrativo de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y va dirigido a todos los habitantes de su circunscripción geográfica; fue emitido por la autoridad municipal competente, el alcalde del municipio de Pacho, en ejercicio de la función administrativa; que si bien en su parte resolutoria impartió medidas del servicio público de transporte que fueron establecidas en la resolución 20203040001245 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte, estas medidas también están especialmente

relacionadas con el desarrollo y ejecución de los Decretos Legislativos 569 y 575 de 15 de abril de 2020, que adoptaron medidas para mitigar los efectos económicos sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura generados por la pandemia Coronavirus COVID-19.

Así, el decreto municipal objeto de estudio se relaciona particularmente, con lo resuelto en el Decreto Legislativo 569 en el artículo 3° que reguló la autorización para operar del servicio público de transporte por carretera intermunicipal y en lo atinente al Decreto Legislativo 575, el artículo 3° que regula lo referente a las tarifas del servicio público de transporte y su artículo 6° respecto de las modificaciones a la norma que regulan el permiso para la operación del servicio público de transporte, todo en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues, aunque no se invoca en el encabezado del acto municipal, en su parte considerativa se menciona como fundamento de las medidas adoptadas para autorizar, regular y establecer las frecuencias del servicio público de transporte intermunicipal del municipio de Pacho, Departamento de Cundinamarca.

En consecuencia, al tenor de lo previsto en el artículo 185 del CPACA que prevé el trámite del control inmediato de legalidad, el Despacho.

#### **DISPONE:**

**PRIMERO: ASUMIR** conocimiento, en nombre de la Corporación, y adelantar oficioso el procedimiento establecido en el artículo 185 del CPACA, para el control inmediato de legalidad del Decreto No. 37 del 2 de mayo de 2020, *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca”*, expedido por el alcalde de Pacho, Departamento de Cundinamarca.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE AVISO**, durante **diez (10) días**, en formato PDF, en la página electrónica o página web de la Rama Judicial, y en el enlace o *link* de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>6</sup>, o del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>6</sup>; en la página electrónica del Departamento de Cundinamarca, y en

---

<sup>6</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>

la del Municipio de Pacho, si la hubiere, cuyo contenido debe incluir copia íntegra de la presente decisión, y advertir, como mínimo:

- a) que en ejercicio de los arts. 136 y 185 de la ley 1437 de 2011, CPACA, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sede en Bogotá D.C., adelanta acción de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto No. 37 del 2 de mayo de 2020, *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca”*
- b) que a partir de la publicación del aviso en la página electrónica o web de la Rama Judicial y durante el plazo de fijación, **cualquier ciudadano** puede intervenir por escrito dirigido al correo electrónico institucional de la secretaria de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para defender o impugnar la legalidad de dicho acto.
- c) **Invitar** al personero municipal de Pacho, órganos de control municipal y organizaciones no gubernamentales o asociaciones del municipio de Pacho a presentar por escrito, dentro del plazo señalado en el numeral anterior, su concepto sobre la legalidad del Decreto No. 37 del 2 de mayo de 2020, *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca”*
- d) **Invitar** a las Universidades públicas y privadas, como a las entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el Municipio de Pacho o el Departamento de Cundinamarca; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido del Decreto a examinar, a presentar por escrito dirigido al correo institucional de la Sección Tercera del Tribunal, su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo antes referido.



Para la publicación del aviso en todos los sitios electrónicos relacionados anteriormente, la Secretaría de la Sección remitirá los oficios respectivos a las autoridades competentes solicitando el cumplimiento de lo dispuesto en el presente auto, incluyendo copia del mismo.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** el presente auto: al Agente del Ministerio Público al correo electrónico personal institucional del Procurador Delegado ante esta Corporación en el presente asunto; y al alcalde del municipio de Pacho al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia y del Decreto Municipal cuyo examen de legalidad se asume.

**CUARTO: DECRETAR** como medios de prueba: **SOLICITAR** al alcalde municipal de Pacho que, en el término máximo de diez (10) días, allegue al plenario, a través de mensaje de datos, los antecedentes administrativos que motivaron la expedición del Decreto 37 de 2020, advirtiéndole que su incumplimiento a la presente orden judicial constituye falta disciplinaria gravísima.

**QUINTO:** Al día siguiente de vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, si el Despacho no dispone otra cosa, toda la actuación quedará a disposición del Ministerio Público, para que por vía electrónica rinda CONCEPTO legal, dentro de los diez (10) días siguientes.

**SEXTO:** La Secretaría de la Sección Tercera remitirá copia de la presente decisión a la Secretaria General del Tribunal para registro y control de las acciones de control inmediato de legalidad.

**SÉPTIMO:** Cumplidos los trámites anteriores, en su totalidad, ingrese inmediatamente la actuación procesal al Despacho para proveer sobre el respectivo fallo por Sala Plena de la Corporación.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**ALFONSO SARMIENTO CASTRO**  
Magistrado